УДК 303.09 DOI: 10.33873/2686-6706.2021.16-1.144-157

Рецензия на доклад НИУ ВШЭ о реформировании государственного аппарата[1]

Ю. Н. Андреев
Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП), г. Москва, Россия, y.andreev@riep.ru

Аннотация. Цифровизация, доказавшая свою эффективность в технических сферах, все более проникает и в социальную сферу. Наиболее успешно развивается цифровизация рутинных процессов, в которых благодаря масштабам операций приносит очевидный эффект, что порождает надежды на аналогичные успехи при переносе методов цифровизации в деятельность органов государственной власти. В рецензии рассматривается предложенная НИУ ВШЭ концепция цифровизации деятельности государственного аппарата. По мнению авторов концепции, цифровизация не только позволит решить задачи реформирования работы аппарата, но и повысит качество управления. В качестве доказательства приводится опыт компаний, широко применявших цифровизацию в своей деятельности. В данной рецензии показаны опасности формального переноса методов цифровизации в работу государственного аппарата без предварительного анализа правовых аспектов проблемы и без предварительного прогнозирования последствий. Показано, что аналогичные попытки оптимизировать управление народным хозяйством без изменения хозяйственного механизма, предпринимавшиеся в советское время, не привели к успеху. В каждой области деятельности разработаны теоретические положения, накоплен определенный опыт, закрепленный в нормативных документах. Не представляется возможным решать проблемы одной области знаний и деятельности приемами, разработанными для других областей, поэтому предлагаемая в концепции НИУ ВШЭ ставка на опыт работы с большими данными вызывает сомнения, часть из которых приведена в рецензии.

Ключевые слова: цифровизация, реформа государственного аппарата, тенденции в технологии государственного управления, большие данные, распределение полномочий и ответственности

[1] Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. Доклад НИУ ВШЭ / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.) ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 47 с. DOI: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2240-0

Для цитирования: Андреев Ю. Н. Рецензия на доклад НИУ ВШЭ о реформировании государственного аппарата // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16, № 1. С. 144—157. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-1.144-157

Review of the Report on the Public Service Reform by the National Research University Higher School of Economics[2]

Yu. N. Andreyev
Russian Research Institute of Economics,
Politics and Law in Science and Technology (RIEPL),
Moscow, Russia, y.andreev@riep.ru

Abstract. After proving to be highly effective in technical fields, digital transformation is now making its way into the social field as well. The digital transformation of routine procedures is developing most successfully; the sheer scale of operations makes the results of digital transformation very obvious, which inspires hopes for similar success in applying the same methods to the activities of public authorities. This review covers the concept of the digital transformation of the government, as suggested by the Higher School of Economics. The creators of the concept believe that digital transformation will not only help meet the goals of bureaucratic reform but also improve the quality of governance. They cite the experience of businesses that have extensively integrated digital transformation into their operations as proof of this claim. This review, however, highlights the dangers of applying digital transformation methods to public governance at a superficial level, without analysing the issue's legal background or predicting possible consequences beforehand. We demonstrate that similar attempts at optimising the management of the national economy without changing the underlying economic mechanism, as undertaken in the Soviet period, were ultimately unsuccessful. Each area of economic activity has its own theoretical guidelines and its own unique experience, as reflected in the legal regulations. We do not believe it possible to solve issues in one area of knowledge and activity by using methods that were meant for other areas. Therefore, the HSE's concept, which relies on experience in big data processing, raises some serious questions, some of which are voiced in the review.

Keywords: digital transformation, bureaucratic reform, governance trends, big data, distribution of power and responsibility

For citation: Andreyev YuN. Review of the Report on the Public Service Reform by the National Research University Higher School of Economics. *Science Governance and Scientometrics.* 2021;16(1):144-157. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-1.144-157

[2] Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. Доклад НИУ ВШЭ / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.) ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 47 с. DOI: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2240-0

Доклад Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее — НИУ ВШЭ) — работа группы специалистов университета во главе с ректором НИУ ВШЭ Я. И. Кузьминовым и директором по экспертно-аналитической работе А. Б. Жулиным. НИУ ВШЭ, РАНХиГС и другие экспертные структуры, работающие с правительством, принимали участие в разработке реформы госслужбы, объявленной в ноябре, на ранних стадиях[3]. По этой причине целесообразно, не ограничиваясь рассмотрением текста доклада, показать освещение проводимой реформы в прессе, т. к. анализ доклада занимает в прессе важное место.

О целях и методах проведения реформы в интервью Российской газете высказался вице-премьер, глава аппарата правительства Д. Ю. Григоренко[4]. Он выделил главные задачи реформы по повышению качества работы аппарата: снижение административных издержек, оперативность и качество решений, ответственность за принимаемые решения. О последнем Григоренко пояснил, что размывание ответственности происходит из-за сложившейся нерациональной структуры ведомств: «Число заместителей руководителей и руководителей структурных подразделений во многих ведомствах сейчас явно превышает потребности и не поддается никаким логическим объяснениям. Идет размывание обязанностей: один заместитель руководителя может курировать деятельность лишь одного управления численностью всего в 10 сотрудников».

Оценка реформы со стороны прессы неоднозначна и содержит как понимание целей, так и привычную критику[5]: «тенденции развития российской государственной службы за последние шесть-семь лет противоречивы. С одной стороны, следует отметить определенное продвижение в направлении ее демократической модернизации с учетом мирового опыта, хотя и не самого современного, с другой – явное стремление к оформлению не зависимой от общественного контроля бюрократической корпорации с ее особым миром и системой ценностей». В приведенном отрывке важно отметить, что общество обеспокоено не тем, какие позиции занимают конкретные чиновники, а разрывом между аппаратом управления и обществом.

НИУ ВШЭ как и РАНХиГС специализируются на научной поддержке деятельности органов государственной власти федерального уровня. Поэтому есть основания рассматривать представленный доклад как отражение позиции НИУ ВШЭ в целом, а не только группы авторов. Доклад привлек внимание СМИ, и в Интернете были опубликованы выдержки из доклада с комментариями одного из руководителей работы А. Б. Жулина. В докладе рассмотрена концепция проведения реформы на базе широкой цифровизации управленческой деятельности, и А. Б. Жулин обращает внимание

[3] Слишком много узнали: ВШЭ предлагает продолжить оптимизацию штатов правительства. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4624995 (дата обращения: 14.01.2021).

[4] Кадры подвели под параметры: реформа госаппарата затронет 45 министерств и ведомств. URL: https://rg.ru/2020/12/28/reforma-gosapparata-zatronet-45-ministerstv-i-vedomstv.html (дата обращения: 14.01.2021).

[5] Тенденции модернизации государственной службы Ч. 1. URL: https://zen.yandex.ru/media/id/5d62097f6d29c100ad1dc4f0/tendencii-modernizacii-gosudarstvennoi-slujby-ch1-5d6743a4bf50d500af40dbfa (дата обращения: 14.01.2021).

на возможность решения ключевых проблем реформы с помощью цифровизации, информационных технологий и специалистов в этой области.

Авторы доклада в целом согласны с необходимостью сокращения численности аппарата, но, с другой стороны, считают необходимым расширение и усиление кадрового состава в тех подразделениях, где готовится материал для последующего принятия решений. Речь идет об аналитиках, прогнозистах, экспертах, постановщиках задач и дизайнерах цифровых управляющих систем. Новые кадры в системе управления должны быть более свободны, разгружены от текущих (даже нерутинных) задач и обладать прежде всего не исполнительностью, а широким кругозором. Необходим рост «управленческого мозга». Необходимо наращивать «мозговые центры» (think tanks, или brain centers), работающих как в аппарате правительства, так и в федеральных министерствах. Их основная задача — на основе анализа больших данных и моделирования позволить государству видеть существующие и наиболее вероятные в будущем тенденции и процессы.

Как подчеркивает А. Б. Жулин, «без роста “управленческого мозга” государственный организм просто не будет способен вести какую-либо политику, кроме реактивной; он будет буквально задавлен на порядок возросшим объемом полезной информации, которую нельзя игнорировать, но невозможно осмыслить». По мнению А. Б. Жулебина, реализация предложений НИУ ВШЭ по использованию возможностей цифровизации позволит своевременно и эффективно решать накопившиеся проблемы.

Доклад НИУ ВШЭ носит название «Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, “штабная” модель управления и структурный маневр в численности госслужащих». Это следует понимать как реакцию на происходящие изменения, при этом цифровизация предстает как объективный процесс, к которому необходимо адаптироваться. Основная характеристика или основной вызов цифровизации — быстрое и масштабное увеличение информации, которую должны обрабатывать работники аппарата правительства и ведомств. Источники роста информации не указываются.

Постановка задачи

Доклад структурирован на разделы и подразделы и все высказывания имеют сквозную нумерацию. Концепция реформы приводится в разделе «Постановка задачи». Изложены цели реформы и, в п. 4 раздела, то новое, что вносит в эти цели происходящая в стране цифровизация: «Важно отметить, что эти изменения будут проходить на фоне цифровой трансформации экономики и государства. Переход к работе с электронными сервисами и большими данными дает возможность значительно — в некоторых случаях на порядок — повысить полноту информации, которой располагают руководители органов государственной власти, оперативность ее получения. Это повышает результативность управленческих решений, делает процесс управления более эффективным и более гибким».

Важное замечание о характере влияния цифровизации на кадровую политику: будут «вымываться» работники, деятельность которых состоит в исполнении установленных алгоритмов, и увеличиваться доля аналитиков. Вводится как фактор деятельности государственного аппарата искусственный интеллект, вытесняющий постепенно человека, что, по мнению авторов доклада, следует оценивать положительно. Положительный эффект цифровизации предполагается также и в том (п. 4), что «предприятия и организации могут освободиться от значительной части проверок и надзорных процедур, снизить издержки отчетности (предоставления статистической информации, бухгалтерской отчетности, кадрового делопроизводства и пр.) в результате перехода на цифровые системы, автоматически генерирующие информацию как для собственного руководства, так и для регулирующих и контрольно-надзорных служб».

Видимо, в расчете на этот процесс в докладе говорится о новых возможностях борьбы с коррупцией, о высвобождении работников, занятых технической обработкой информации. Следует ожидать, что развитие программной обработки информации упростит в т. ч. ее анализ, поэтому утверждение авторов доклада о невозможности справиться с возрастающим потоком информации сделано, по нашему мнению, без учета эффекта автоматизации сбора и обработки информации.

Высказанные выше соображения вполне отвечают наблюдаемой тенденции компьютеризации работы с текущими потоками данных, ставшей необходимостью при обслуживании рутинных операций. Действительно новым в концепции НИУ ВШЭ является намерение расширить поле деятельности аппарата управления, включив в него в т. ч. функции управляемых организаций.

В нескольких фрагментах подчеркивается появляющаяся возможность усиления текущего контроля деятельности организаций, их руководителей и даже отдельных исполнителей и вмешательства в их деятельность в тех случаях, когда она, по мнению работников аппарата, не отвечает глобальным целям. Вот как об этом говорится в п. 5: «По мере развития возможностей искусственного интеллекта цифровые управленческие и контрольные системы будут **«заходить на поле»** не только рядовых специалистов, но и определенной части функциональных руководителей (администраторов). Несомненное преимущество цифровых управленческих систем — **исключение влияния субъективного фактора** (так называемой «проблемы агентов») на принятие решений и контроль исполнения. Это позволяет впервые не просто поставить вопрос о преодолении коррупции, затягивании выполнения принятых решений или их существенном искажении (подмене) на этапе реализации, но и планировать в этой части реальные победы».

В этом пункте просматривается стратегия постепенной замены работы с людьми на работу с информацией, автоматически собираемой об управляемых ими организациях. Обозначена надежда, что это позволит коренным образом повысить качество управления. Роль людей, управляющих организациями и работающих в них, становится неопределенной, неясен вопрос о соотношении полномочий и ответственности между ними и вышестоящими чиновниками.

Более того, появляется посредник в виде «искусственного интеллекта», т. е. программного обеспечения обработки информации, и появляется возможность ссылаться на рекомендации этого посредника. В п. 6 идея централизации управления усилена: «Посредством данных можно из «штаба» управления (реформ) охватить любых исполнителей, дотянуться до каждого объекта управления. В результате происходит централизация и координация процессов управления, что требует кардинального усиления «штабов» и существенного повышения в них компетенций и ресурсов».

Возникает вопрос, кто в обновленном аппарате — при таком кардинальном расширении полномочий и переносе неопределенной части ответственности «снизу вверх» — будет «заходить на поле» управляемых организаций и исполнителей. В концепции НИУ ВШЭ предполагается разделение функций в аппарате управления: специально созданные подразделения аналитиков будут обрабатывать «большие данные» и выдавать рекомендации работникам аппарата. В новых подразделениях будут работать специалисты по работе с информацией. Если этого не сделать, то «есть опасность, что государству будут подсказывать решения “заинтересованные третьи лица”».

Эта мысль далее не развивается, поэтому остаются вопросы о характере планируемой государственности, ограничивающей участие «заинтересованных лиц», т. е. тех, кого принимаемые решения затрагивают. Это не случайная фраза, а логическое следствие предлагаемой централизации управления, масштабного переноса работы по управлению на административный верх. Несомненно, что процесс цифровизации потребует изменений в самой системе государственного управления и в законодательстве. Эта сторона проблемы авторами доклада не затрагивается, было лишь предложено взять за основу тип управления, разработанный крупными компаниями, применяющими в своей работе цифровизацию (п. 9): «Аналогичные проблемы решает бизнес: многие успешные крупные и средние компании прошли процессы цифровой трансформации бизнес-процессов». Возможно, что решение этих вопросов намечается на будущее, и в случае принятия концепции доклада встанет вопрос о разработке специальной программы: «п. 10. Государству необходима единая программа (дорожная карта) цифровой трансформации государственного управления и соответствующей оптимизации численности государственных служащих».

В п. 12 говорится о необходимости резкого усиления экспертного и аналитического функционала ведомств, создания новых команд, занятых в проектировании целевых моделей регулирования отраслей, оценкой последствий принятия решений и т. д.

Соединение двух факторов — обновленный кадровый состав и поток больших данных — позволяет поставить новые содержательные задачи перед аппаратом государственного управления. Главная задача — переход к «доказательной политике». В разделе постановки задач об этом сказано кратко: «п. 15. Стратегическое планирование, оценки регулирующего и фактического воздействия должны базироваться на профессиональном анализе потенциальных издержек и выгод, что, в свою очередь, приводит к необходимости радикальной модернизации мониторинговых систем государства, сбора пер-

вичной информации **из всех доступных источников**, в том числе коммерческих».

В этом абзаце присутствует несколько идей, заслуживающих внимания. Включение в программу реформирования аппарата требования модернизации мониторинговых систем означает признание недостаточности для эффективного управления данных статистической отчетности и данных других государственных служб (налоговой, финансовой). Однако формулировка «из всех доступных источников» приводит к встречному вопросу о статусе информации, добываемой всеми доступными способами. Это серьезная проблема. Опыт мониторинга выполнения постановления правительства № 119 о развитии инновационной инфраструктуры вузов показал[6], что мониторинг становится эффективным инструментом управления в том случае, если он выполнен как инструмент совместной работы и помогает организациям достигать собственных целей. Однако это означает компромисс в принятии решений, согласование оценок и методов мониторинга, обязательное соблюдение интересов организаций.

В докладе приводятся данные об устойчивой тенденции роста объема функций государственного аппарата, что и вызывает рост численности служащих. Высказывается надежда на возможность сокращения численности за счет цифровизации деятельности аппарата государственного управления. Противоречивость ситуации очевидна: есть наблюдаемая тенденция расширения полномочий аппарата государственного управления и в русле этой тенденции высказанное в докладе мнение о необходимости дальнейшего наращивания функций и расширения полномочий и, с другой стороны, предлагаемые меры цифрового вооружения органов власти, что должно, по замыслу, привести к некоторому сокращению численности аппарата. Объективная необходимость усиления аппарата управления определена как необходимость наращивать «мозговые центры», основная задача которых, как было сказано выше, — «на основе анализа и моделирования больших данных дать возможность государству видеть существующие и вероятные в будущем тенденции и процессы». Некоторые формулировки доклада в первом разделе вызывают вопросы: почему получаемую от управляемых организаций информацию называют потоком данных, а не информацией; почему модели развития отраслей разрабатываются не представителями самих отраслей, а группой специалистов по информационным технологиям.

Опыт цифровизации

Во втором разделе доклада приводится описание опыта цифровизации крупных компаний: ПАО «Сбербанк России», Банк ВТБ, ПАО «Трубная металлургическая компания» (ТМК), Яндекс. Приводится описание мер внутреннего реформирования этих компаний. Например, «Развитие большого числа полностью цифровых продуктов и их непрерывная индивидуализация под нужды клиентов (финансовые продукты, страховые, туристические, сервисные услуги — би-

[6] Андреев Ю. Н., Лукашева Н. А. Мониторинг вузов как инструмент активной инновационной политики // Инноватика и экспертиза: научные труды. 2018. Вып.1 (22). С. .22–39. URL: http://inno-exp.ru/archive/22/22-39.pdf (дата обращения: 14.01.2021).

леты, бронь и запись, образование, здравоохранение). Построение сложных решений на данных: переход от озер данных к Customer Data Platform (CDP), постоянная интеграция разнородных данных с единой технологией доступа к ним, их одновременного анализа. Построение внутренних и внешних цифровых платформ». Однако в докладе не раскрывается, каким образом этот опыт коммерческого оказания стандартных услуг можно перенести в работу государственного аппарата по управлению экономикой.

Раздел «Международный опыт» практически полностью посвящен описанию мер развития т. н. «доказательной политики». Приводимые в разделе примеры крайне разнообразны: это механизмы общественного контроля выполнения правительствами своих обязательств, организация анализа результатов выполнения мероприятий правительств. В докладе роль этого раздела существенна как доказательство необходимости расширения штата аналитиков на службе государственного аппарата, в то время как идеи контроля со стороны общества в докладе отсутствуют.

Функции государственного аппарата

Раздел «Совершенствование функционала федеральных органов исполнительной власти» содержит детализацию положений, изложенных при постановке задачи реформирования государственного аппарата.

Прежде всего поставлена задача централизации работ по созданию ведомственных информационных систем; т. к. в настоящее время эффективность их создания низкая, ведомства ориентируются на небольшие улучшения вместо постановки задачи смены всего стиля управления. Кроме того, должны существовать единые технические требования, централизованный контроль технических заданий на разработку систем. Объединены две задачи: совершенствование стандартов разработки информационных систем, против чего нельзя возразить, и централизованный контроль за самой политикой отраслевых ведомств, реализуемой с помощью информационных систем, что означает перемещение части полномочий ведомств в центральный аппарат. По косвенным признакам (поскольку идея приведена в разделе изменений функционала органов управления), можно заключить, что речь идет о стратегическом решении.

Вопросы государственного управления рассмотрены в докладе с технической точки зрения, как один из видов работы с информацией. Поэтому включение небольшого раздела с критикой регламентов деятельности ведомств, порождающих коррупцию и препятствующих созданию действительно эффективной схемы управления, выглядит как свидетельство понимания авторами тех правовых проблем, с которыми столкнутся исполнители их предложений в будущем.

«106. В российской практике госуправления потенциальные конфликты интересов и коррупциогенные факторы буквально институционально «зашиты» во все процедуры государственной информатизации:

А. Ведомство не имеет возможности неизрасходованные бюджетные ассигнованияна ИТ перенести на следующий календарный год, поскольку это будет нарушением бюджетного законодательства и грозит серьезными проблемами.

B. Ведомство не может не принять по итогам контракта ИТ-систему, поскольку в этом случае это означает, что неправильно было сформулировано ТЗ, закупка была не нужна и проч., что станет основанием для проведения надзорных мероприятий.

C. Созданные и принятые на баланс ФГИС не могут быть просто списаны как расходные материалы, поэтому ежегодно ведомства должны предусматривать в своих бюджетах средства на техническую поддержку неиспользуемых ИТ-систем.

D. В условиях годового бюджетного цикла, который не совпадает с жизненным циклом ИТ-системы, внедрение ИТ-проекта в органах власти происходит преимущественно по «серой схеме»: система ежегодно сдается заказчику в незавершенном состоянии, и на следующий год формируется новое ТЗ на модернизацию и доработку» (стр. 35—36 рассматриваемого доклада).

Проблема, в рамках которой должны решаться указанные выше вопросы, — это проблема организации хозяйственного механизма, и решать ее следует методами экономической теории, поскольку существо проблемы состоит в согласовании экономических интересов всех субъектов хозяйственной деятельности, и в отсутствие этого согласования административные и правовые ограничения самостоятельности организаций и ведомств неустранимы, а стремление уменьшить общие потери, вызываемые рассогласованием интересов, с помощью информационных технологий будет подталкивать к централизации принятия решений и усилению информационного контроля, что и подтверждается положениями предложенного доклада.

Следовало бы, не ограничиваясь частичными замечаниями о правовой стороне вопроса, отметить необходимость одновременного исследования путей адаптации хозяйственного механизма к новой информационной реальности. По меньшей мере следовало бы указать на необходимость распространить реформирование в т. ч. на вопросы использования бюджетных средств, рекомендовать правительству сформулировать поручение проработать этот вопрос и представить предложения, иначе чисто технические решения не дадут желаемого эффекта при любой квалификации программистов и специалистов по работе с большими данными. Позиция авторов доклада ограничивается рекомендацией: «В результате должна быть сформирована централизованная система управления и координации цифровизации госсектора, существенно усилены подразделения, осуществляющие постановку задач на информатизацию федеральных ведомств».

Проблема первостепенной важности — переход к работе с первичными данными. Другими словами, федеральные информационные системы должны быть связаны непосредственно с организациями, входящими в сферу ответственности того или иного ведомства. Иерархическая система передачи данных слишком медлительна и ведет к потере информации в ходе агрегирования на каждой ступени. В качестве довода приводится пример организации борьбы с коронавирусом. В данном случае решающими факторами были ответственность федерального центра, владение им необходимыми ресурсами, особые условия пандемии. Если же этот

метод управления сделать основным, то тогда придется пересматривать базовые положения государственного устройства о распределении по уровням власти полномочий, бюджетных средств, ответственности, и неясно, к каким последствиям в распределении властных функций это может привести. Позиция авторов доклада бескомпромиссна: «112. Поэтому главным критерием качества цифровых решений должно стать использование исключительно первичных данных без предварительного агрегирования, а создаваемые информационные системы должны «дотягиваться» до первичной информации на местах».

Опыт работы со статистическими данными и опыт мониторинга вузов убеждает, что переход от агрегированных данных к первичным не может быть осуществлен чисто техническими средствами. Дело в том, что сами понятия, используемые в статистике, являются информационной фикцией. Чтобы получить цифру в статистике, приходится объединять в одной группе разнородные факты и явления. На низовом уровне просто нет некоторых объектов, с которыми работают на верхнем уровне. Это относится, например, к понятиям «прогрессивная технология», «объекты инновационной инфраструктуры», «число исследователей». Природа этих понятий в реальности зависит от масштабов организаций и степени разделения функций между ними. Чтобы перейти к учету первичных данных, придется обсуждать положение с работниками организаций, вместе с ними выяснять смысл понятий, используемых в информационных отчетах. Если же просто обязать низовые организации поставлять в базу данных первичную информацию по заданной схеме, то получателям этой информации придется работать с фикциями, объединенными в «большие данные». И в этом случае потенциал «мозговых танков» будет растрачен на работу с фикциями, а далее по результатам этой формальной работы будут даны рекомендации чиновникам, принимающим решения, что не приведет к конструктивным результатам. Эти реальные проблемы не были рассмотрены в докладе, что и обеспечило оптимизм авторов: «113. В результате должны появиться команды высококвалифицированных профессионалов, обладающие самыми разносторонними компетенциями по анализу больших данных, первичных данных из различных государственных и негосударственных источников, владеющие различными методами их сбора и аудита».

Таким образом, авторы отчета полагают, что управление деятельностью низовых организаций может быть обеспечено из федерального центра с помощью специалистов, «обладающих самыми разносторонними компетенциями по анализу больших данных». Кроме этого, предусматривается возможность и право этих специалистов применять различные методы сбора и аудита данных из различных источников. Создается впечатление широкого круга прав и полномочий без соответствующей ответственности, в т. ч. научной.

Подраздел «Доказательная политика и обеспечение достижения результатов» содержит ряд утверждений о необходимости улучшить подготовку управленческих решений, проводить экспертизу планируемых решений, более глубоко анализировать информацию.

С данными утверждениями нельзя не согласиться, но при этом выполнять перечисленные действия предлагается путем создания специальных центров анализа и экспертизы параллельно действующим органам власти:

«122. С учетом накопившихся проблем с исполнением принятых планов и решений было бы целесообразно усилить систему обеспечения достижения установленных результатов. Задачи **специальных подразделений** обеспечения достижения результатов должны состоять в установлении понятной отчетности и показателей прогресса; в содействии формированию реалистичного бюджета и планов; в объективном отслеживании процесса достижения результатов и проработке возможных корректирующих действий; в подготовке предложений по учету рисков и последствий». Если не видеть примеров реализации приведенных предложений, то вполне можно разделить оптимизм авторов. Однако к настоящему времени уже накоплен некоторый опыт. Фактически указанный выше процесс выглядел как выбор из множества показателей, заложенных в целевую программу, небольшого числа наиболее понятных и установление периодического контроля достигнутых значений. Назвать этот подход информационной революцией сложно. Положительная оценка предложений может быть обусловлена уверенностью, что авторы имеют в виду не только формальные показатели отчетности, но и глубокий анализ ситуации в отрасли или в другом управляемом комплексе, однако этого не следует ожидать от профессионалов в сферах дизайна и обработки больших данных.

Будто бы в ответ на это замечание авторы в п. 123 дополнительно к функциям работы с данными вводят также функции содержательного экономического анализа «123. В системе федеральной исполнительной власти необходимо создание действующих механизмов доказательной политики по основным направлениям социально-экономического развития, включая инструменты расчета альтернативных управленческих решений». Другими словами, речь идет о создании в государственном аппарате специальных подразделений, работающих с информацией и обеспечивающих подготовку решений, т. е. научных подразделений. Перечисленные функции специальных подразделений в настоящее время выполняются подведомственными научными организациями или с помощью заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) на конкурсной основе.

Получается, что и в области научных исследований авторы не склонны доверять действующим организациям и готовы вводить в состав государственного аппарата собственные научные или проектные подразделения. В этом случае внутри научного сообщества возникает неоднозначная ситуация, когда наряду с научной аргументацией будет действовать аргументация административная, поскольку научные выводы «своих» подразделений могут оказаться более значимыми, чем выводы внешних научных организаций.

Далее рассмотрено положение с использованием в государственном управлении целевых программ и документов стратегического планирования. Приведена справедливая критика методов их формирования, исполнения и контроля. «137. Стратегии во многом

являются внутренним документом органов исполнительной власти, при разработке и реализации которого негосударственные организации и граждане выступают как незаинтересованные наблюдатели». Отстраненность или слабое участие субъектов федерации в подготовке документов стратегического планирования оцениваются авторами как негативные явления. Однако отмечены и ресурсы для совершенствования сложившейся ситуации: «В системе стратегического планирования практически не используются современные принципы управления, такие как agile». Другими словами, выход из положения известен.

В целях исправления ситуации предлагается следующее.

«Необходима независимая от ведомств централизованная структура, не только получающая ведомственную отчетность по показателям, но и обладающая доступом ко всем данным и системам, параллельно использующая альтернативные источники данных и проверяющая все те данные, которыми оперируют в своих отчетах федеральные органы исполнительной власти». Выход из положения видится в усилении внешнего контроля, на этот раз над ведомствами. Организационные детали на этапе концепции не раскрываются.

«129. Необходим независимый механизм внешней оценки текущих результатов для корректировки среднесрочных задач и расходов, обеспечивающий надлежащую верификацию статистических, ведомственных, альтернативных, в том числе негосударственных, источников информации и снабжающий оперативной и достоверной информацией лиц, принимающих государственные решения». Это положение доклада означает, что действующих структур государственного аппарата недостаточно либо обязанности, возложенные на них, выполняются недостаточно качественно, поэтому необходимо создавать внешнюю структуру. Однако в этом случае появится критика ведомств за несамостоятельность решений, как в настоящее время существует критика работы Центробанка, действующего по рекомендациям Международного валютного фонда. Подчеркнуто безграничное расширение источников информации для использования проектируемым центром. Этот момент следует оставить без оценки, поскольку нет ни доводов в его пользу, ни соответствующих примеров. Однако по мнению автора, такой подход уместен в работе разведывательных органов, но не в работе госаппарата, который должен опираться на сертифицированную информацию.

Выстроенная в докладе концепция централизации управления предполагает ослабление взаимодействия с людьми, представляющими общество и организации объекты управления. Пункт 139 доклада можно определить как организационный вывод из ранее сделанных предложений о создании аналитических подразделений, уменьшающих зависимость аппарата правительства от сторонних влияний: «139. Недостаточность в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации подразделений, обеспечивающих содержательную проработку государственных решений, имеющих системное стратегическое значение для социально-экономического развития, компенсируется созданием многочисленных совещательных и координационных государственных органов при Правительстве России». Иными словами, советы и комиссии только отвлекают

работников аппарата от серьезной работы. Наличие собственных постоянных подразделений квалифицированных специалистов сделает их существование ненужным. По крайне мере, в приведенной редакции текста возможно такое понимание не до конца высказанной идеи, но необходимо заметить, что она естественно вытекает из всего предшествующего текста.

Заключение

Собственно конструктивная часть доклада построена на идее использования цифровизации для усиления централизации управленческой деятельности. В этой части предложения высказаны в свободной форме, допускающей широкий выбор способов реализации. Однако существо концепции устойчиво определено во всех разделах доклада: это «стягивание» управленческих полномочий в центр, обеспечение способности центра принять на себя функции нижестоящих уровней созданием специальных подразделений, работающих с «большими данными», имеющих возможности собирать первичную информацию и «заходить на поле» управляемых организаций.

В докладе объективно оцениваются недостатки действующей системы, как они воспринимаются организациями и людьми в повседневной деятельности, но отсутствие анализа причин этих явлений заставляет думать, что авторы доклада надеются исправить ситуацию техническими мерами, за счет увеличения потоков информации и расширения полномочий вышестоящих органов власти. Лейтмотив доклада — сомнение в способности управляемых систем справиться со своей работой самостоятельно, и на этом фоне предлагаемые изменения в целом означают сдвиг к введению внешнего управления для всех субъектов, от организации до ведомства, которое формулируется в докладе осторожно. Но где это внешнее управление должно остановиться? В роли научного основания выступают ссылки на опыт других стран и массированное употребление неофициальных терминов, создающее впечатление, что ответы у авторов доклада есть и в свое время будут изложены.

Следует заметить, что Россия имеет исторический опыт модернизации государственного управления на основе вычислительной техники и математических моделей, в настоящее время выступающих в форме искусственного интеллекта, больших данных. В XX в. лидером этого направления выступал институт ЦЭМИ РАН. Общественная собственность на средства производства давала необходимые экономические основания для проектов. Однако применение новых технологий к разработке планов не было подкреплено модернизацией хозяйственного механизма, новые технические подходы применялись для поддержки нереформированной управленческой системы, что и вызвало разочарование в результатах, но зато сильно помогло финансированию новых направлений исследований. По поводу этих надежд и разочарований И. Грекова (писательский псевдоним доктора физико-математических наук Е. С. Вентцель) в 1976 г. написала в «Вопросах философии»: «Надо прямо смотреть в глаза фактам и признать, что применение математических методов

не полезно, а вредно до тех пор, пока явление не освоено на гуманитарном уровне».

Дата поступления: 18.01.2020
Submitted: 18.01.2020

Информация об авторе

Андреев Юрий Николаевич, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере» (127254, Россия, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 20А). Сфера научных интересов включает изучение роли права, политики, экономики в государственной научной политике; анализ влияния научной деятельности на экономическое и социальное развитие Российской Федерации.

Information about the author

Yuriy. N. Andreyev, Cand.Sci. (Economics), Senior Researcher, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (20A Dobrolyubova St., Moscow 127254, Russia). His area of expertise include law, politics, economics in state science policy; analysis of the impact of scientific activity on the economic and social development of the Russian Federation.